Current Issue Review 90-6E

OVERFISHING OUTSIDE THE 200-MILE LIMIT: ATLANTIC COAST

Claude Emery
Political and Social Affairs Division

10 October 1990
Revised 14 October 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-1-90-6-1991-10E

ISBN 0-660-14506-5

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

OVERFISHING OUTSIDE THE 200-MILE LIMIT: ATLANTIC COAST

ISSUE DEFINITION

When Canada extended jurisdiction over fisheries in 1977 and created a 200-mile Exclusive Fishing Zone (EFZ), three areas of the continental shelf remained largely beyond Canadian control: the northeastern portion of the Grand Bank (NAFO division 3L or the "Nose of the Bank"), the southeastern portion (division 3NO or the "Tail of the Bank"), and the outcropping of the shelf east of the Bank (division 3M or the "Flemish Cap"). (The waters off Canada's East Coast are divided into a set of zones defined by an alphanumeric code - see Chart 1). Five species of groundfish cross outside the EFZ during their seasonal migrations; excessive fishing by foreign distant water fleets outside the 200-mile line undermines Canadian conservation measures inside the zone and deprives Canada of the benefits it hoped to gain from the extension of its jurisdiction. Overfishing of the so-called "straddling stocks" is a major factor contributing to the current malaise in the Atlantic fishery, one which is characterized by vessel tie-ups, plant closures or operations at significantly reduced capacity.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. The International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries

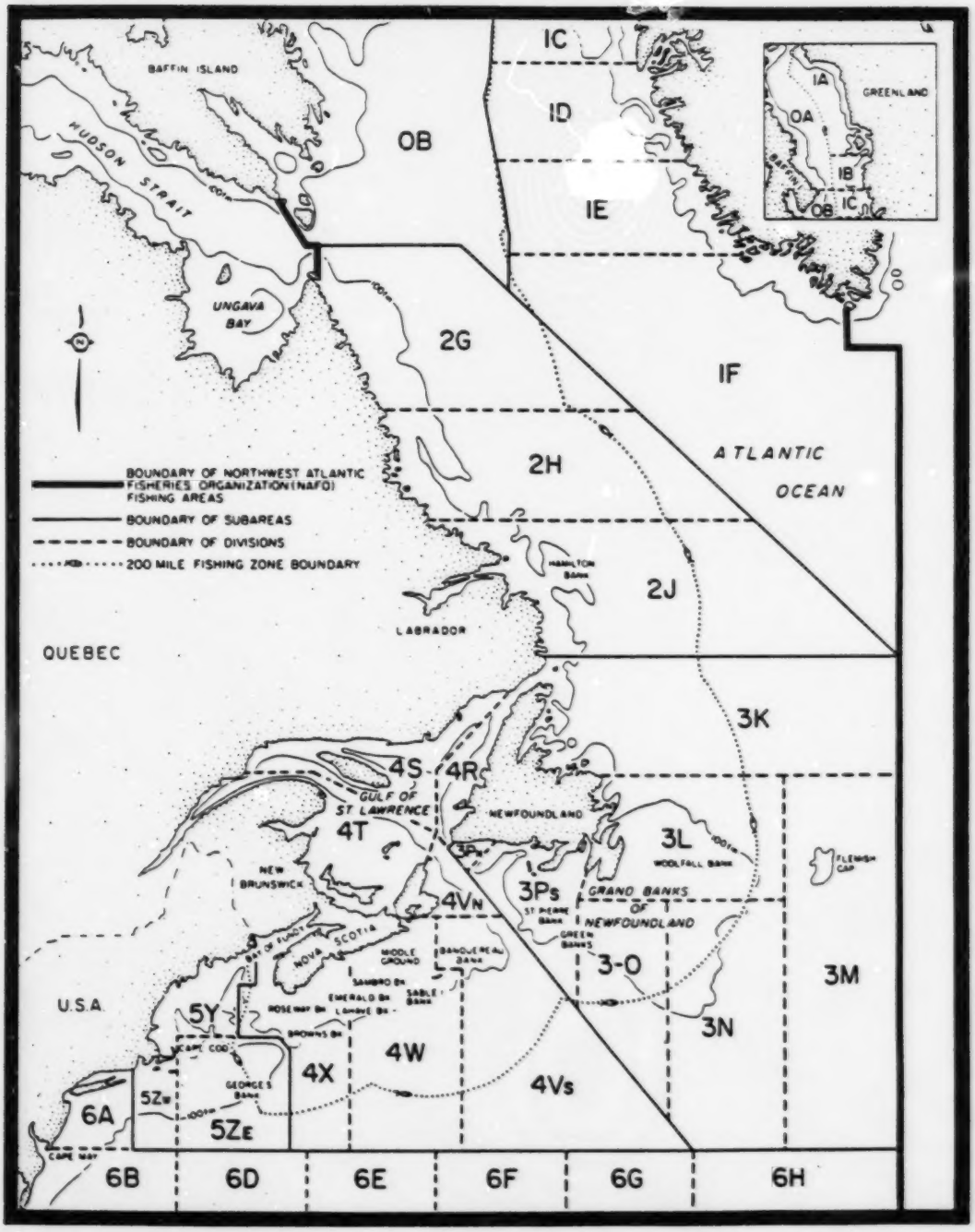
Foreign overfishing is not a new issue to Canadians. The first attempt to bring some order to the offshore fishery in the Northwest

92-05935/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Chart 1

Subareas and Divisions of the NAFO Convention Area



Source: Department of Fisheries and Oceans.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Atlantic came with the establishment of the International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries (ICNAF). Established by Convention in 1949, this regional organization, prior to its dissolution in 1979, had 18 members, both traditional and more recent foreign harvesters of fish on the Canadian continental shelf. ICNAF's functions involved both research and conservation. Each member state had one vote, and decisions made by the organization were taken by a two-thirds majority of the so-called depository governments. Panels established on the basis of sub-areas within the ICNAF area were given the responsibility of monitoring the groundfish fishery by collecting catch and scientific data, and making recommendations to the Commission. It soon became apparent, however, that regulatory controls and enforcement measures were not effective in curbing overexploitation by mobile distant-water fleets with onboard freezing capabilities. Beginning in the 1950s, the Northwest Atlantic fishery became less economically viable year by year. Under pressure from the Canadian fishing industry and provincial governments on the East Coast, Canada extended its territorial sea from three nautical miles to 12 miles in 1970 and declared the Gulf of St. Lawrence and Bay of Fundy to be within its exclusive jurisdiction in 1971.

The Commission's management controls in the early 1960s included minimum mesh sizes in order to limit the capture of small fish; these limitations, however, proved insufficient in the face of the massive increase in harvesting pressure that had taken place. It was not until 1970 that ICNAF began to implement the concept of an annual Total Allowable Catch (TAC) for certain stocks. This process was given a boost in 1971 when an amendment to the Convention permitted the assignment of a TAC, or quota, to individual member countries. By 1974, ICNAF was applying closed areas and closed seasons, gear and vessel size restrictions, minimum fish size limits throughout the Convention Area.

The Commission failed, however, to conserve the resource, for a number of reasons. The catch statistics reported were often incomplete, particularly with respect to incidental catches and discards. The collection of biological data was inadequate, and the scientific advice was based on the status of a given stock two years earlier than the year in

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

which the TAC was being applied, though fish populations had declined further in the meantime. Moreover, there was no collective will to conserve the resource and only voluntary compliance with the rules set: countries that lodged a formal objection were, under a 1964 Protocol to the Convention, free to disregard the conservation measures adopted by the Commission. The situation reached a low point in the mid-1970s, when severe resource declines threatened the survival of the Canadian groundfish industry.

At that time, developments at the United Nations Third Law of the Sea Conference suggested that an expansion of coastal state jurisdiction over fisheries out to 200 nautical miles was inevitable. Member countries of ICNAF, believing that such an expansion was imminent, and anxious not to be on the wrong side of Canada when bilateral discussion began for access to surplus stocks within the 200-mile zone, agreed with Canada's proposal of direct controls on the fishing effort (limitations on the number of fishing days) and a more conservative mathematical formula used in setting quotas (the F0.1 level of fishing mortality). ICNAF was dissolved following Canada's declaration of a 200-mile EFZ in 1977.

B. The Northwest Atlantic Fisheries Organization

As the successor of ICNAF, since 1 January 1979 the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO) has been the regulatory agency responsible for fisheries conservation and management of most stocks beyond Canada's Atlantic EFZ. The contracting parties to NAFO are Bulgaria, Canada, Cuba, Denmark (with respect to the Faroe Islands and Greenland), the European Economic Community (EEC), Iceland, Japan, Norway, Poland, Romania and the Soviet Union. In order to enable the Organization to set management goals based on scientific information which is as complete as possible, the Convention Area, which coincides precisely with the ICNAF Area, includes waters falling under the jurisdiction of Canada, Denmark (Greenland) and the United States, as well as the waters extending beyond the 200-mile zones of these three coastal states. The Regulatory Area, however, only includes that part of the Convention Area which lies beyond 200 miles.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The purpose of NAFO is "to contribute through consultation and cooperation to the optimum utilization, rational management and conservation of the fisheries resources" of the Northwest Atlantic Ocean. The General Council, whose Chairman is president of the Organization and whose members are contracting parties, supervises internal administrative and financial affairs and coordinates external relations. The Scientific Council provides a forum for consultation and cooperation with respect to the study, appraisal and exchange of scientific information, promotes scientific research, supervises the compilation and maintenance of statistics and records, publishes and disseminates reports, and provides scientific advice. The Fisheries Commission, a fisheries management body, in turn, adopts proposals for joint action. (A Secretariat provides the services necessary to the exercise of the duties and functions of the Organization. The Scientific Council and the Fisheries Commission have also established a number of Standing Committees.)

The straddling stocks within the Regulatory Area and for which TACs and national allocations are established by NAFO include cod (3M and 3NO), redfish (3M and 3LN), American plaice (3M and 3LNO), yellowtail flounder (3LNO), witch flounder (3NO), capelin (3NO) and squid (Sub-areas 3 and 4). The stocks most important to Canada are cod in 3NO, American plaice and yellowtail flounder in 3LNO and redfish in 3LN. National quotas are based mainly on historical fishing patterns, and the largest allocations have been made to Canada. Of least importance to the Canadian industry are stocks on the Flemish Cap; these are rarely fished by Canadian vessels. Because only a fraction of the northern cod stock complex (2J3KL) is usually present outside the 200-mile limit, about 3 to 5% on average throughout the year, Canada manages the entire stock.

C. Deteriorating Relations Among NAFO Members

The Canadian view is that NAFO had worked smoothly until the impending entry of Spain and Portugal to the EEC. Management and conservation efforts on stocks outside the EFZ initially produced positive results, and, while there were occasional disputes, these were usually settled amicably as part of the established NAFO framework. This changed

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

radically at the September 1985 NAFO Annual Meeting, at which time the EEC argued for the first time that TACs should be set well above previous levels.

Spain and Portugal have since conducted the bulk of the EEC's fishing activities in the international waters adjacent to the Canadian EFZ. Canada believes the Community has bowed to pressure to find fishing grounds outside its own waters for Spain and Portugal. The expansion of the Community in 1986 created new pressures on existing fisheries arrangements as a result of the following factors: a doubling of the total number of EEC fishermen, a 75% increase in overall fishing capacity, a 45% rise in production for human consumption, and a similar increase in fish consumption in the enlarged Community. The EEC, on the other hand, has argued that NAFO measures are unnecessarily conservative and ignore its socio-economic problems. At the 1988 Annual Meeting of NAFO, for example, the head of the EEC delegation criticized the Canadian Department of Fisheries and Oceans for "creating a heaven for fish, and a hell for [EEC] fishing populations."

The EEC has proposed that TACs be based on Fmax, the level of fishing mortality which corresponds to the Maximum Sustainable Yield (MSY) and which failed to protect stocks in the Northwest Atlantic during the first few years of ICNAF's existence, rather than the more conservation-oriented F0.1 adopted by NAFO and Canada. Canada has defended its stand on maintaining the F0.1 strategy, listing the following advantages: higher and more stable catch rates, a larger number of spawners, and the fact that generally larger fish allow higher value products and lower processing costs. Since 1986, the Community, which did not get any support for its position from other NAFO members, has launched wholesale objections to most NAFO decisions, thus "opting out" of NAFO decisions.

The objection procedure found in the NAFO Convention is a carryover from the ICNAF Convention. Proposals adopted by NAFO's Fisheries Commission are transmitted to all contracting parties and become binding measures on all who do not file an objection under Article XII of the Convention. Any Commission member who presents an objection to a proposal

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(e.g., a quota) within 60 days of the date of the transmittal specified in the notification of the proposal is not bound by the measure. There is no limitation on the number of objections which can be made or on the type of proposal to which an objection may relate.

The EEC has set its own quotas higher than those set for it by NAFO and many times higher than its traditional shares. Overruns of several hundred per cent have been common. In some cases, the Community's catch has not only exceeded its assigned quota, but even the entire NAFO quota. In 1986, after objecting to its overall NAFO-assigned groundfish quotas of 19,200 tonnes, the Community fished about 91,000 tonnes. The EEC exceeded its assigned quotas by over 82,000 tonnes in 1987, by about 60,400 tonnes in 1988 and 44,700 tonnes in 1989. According to Canadian estimates, the EEC exceeded its assigned quota by over 60,000 tonnes in 1990.

European catches of Canadian-managed cod (3L), despite a NAFO moratorium on fishing outside Canada's EFZ since 1986, have contributed to the problems with the northern cod stock (2J3KL). The EEC has argued that, as a sovereign body, it is entitled to fish in international waters in accordance with the Law of the Sea Convention; that a moratorium for northern cod (3L) cannot be justified since a fishery on the same stock is being conducted inside the Canadian zone; and that Community vessels have fished in the area for hundreds of years.

Another threat to the conservation of the fish resource in the NAFO Regulatory Area is unregulated fishing by non-NAFO and flag-of-convenience vessels, including those from the United States, South Korea and Panama. Because they are not required to adhere to the NAFO conservation and enforcement measures, it is difficult to obtain catch and effort data from those countries. According to Canada, 20% of overfishing is conducted by non-NAFO vessels.

D. The United Nations Convention on the Law of the Sea

The goal of effective conservation and resource management in fisheries outside the 200-mile limit is embodied in the principles of international conduct set out in the Law of the Sea Convention. The

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

challenge faced by Canada is to achieve international acceptance of practical measures needed to make the Convention work as it was intended.

1. Stocks Adjacent to an Exclusive Economic Zone

The Third United Nations Conference on the Law of the Sea was officially opened on 3 December 1973. After nine years of negotiation, the Conference adopted the 1982 Convention on the Law of the Sea (UNCLOS III) (not yet ratified by the 60 countries needed to bring it into force). The Convention consists of 320 articles and nine annexes governing such matters as delimitations of marine boundaries, environmental control, scientific research, economic and commercial activities, technology and the settlement of disputes relating to ocean matters.

UNCLOS III reaffirms the sovereign rights of coastal states to exploit, conserve and manage all living and non-living resources (Article 56) in the Exclusive Economic Zone (EEZ) which may extend out to 200 nautical miles from the territorial sea baselines (Article 57). Article 63 specifically addresses fish stocks occurring within the zone and in an adjacent sea. Subsection 2 requires the coastal state and countries fishing stocks in the adjacent area "seek, either directly or through appropriate subregional or regional organizations, to agree upon the measures necessary for the conservation of these stocks in the adjacent area." This provision, however, does not specify the scope or the nature of arrangements to be negotiated, nor does it discuss the functions of regional organizations such as NAFO. No specific time limits are set wherein agreement must be sought and no explicit guidance is given as to appropriate measures should agreement not be reached.

Canada, together with seven other nations, did attempt to include a more complete text on straddling stocks and sought, in 1982, an amendment to Article 63(2) that would have created a tribunal jurisdiction to determine management measures in the adjacent area. The proposal was, however, not included in UNCLOS III because of resistance by distant water fishing nations and to avoid a collapse of the overall agreement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Bilateral Access Agreements

Canada implements its policy on foreign allocations inside the 200-mile zone within the framework of the Law of the Sea. Article 62 grants coastal states wide latitude in determining whether and under what conditions foreign fishing may take place in the EEZ. Only if a state does not have the capacity to harvest the entire allowable catch is there an obligation to allow foreign access to the surplus. This obligation is, however, watered down by a coastal states discretion in weighing factors added by Article 62(3): in deciding access, coastal states must take into account all relevant factors including the economic importance of living resources to the coastal economy, other national interests, rights of land-locked or geographically disadvantaged countries in the region, requirements of developing states in the region and needs of states whose nationals have habitually fished in the zone.

Following the declaration of a 200-mile limit, Canada implemented a policy of negotiating for conservation cooperation from NAFO members. In exchange for their support of Canadian management initiatives in NAFO, and for their recognition of the importance of straddling stocks to Canada, the Canadian government entered into a series of bilateral fisheries agreements with NAFO members stipulating conditions which allow foreign vessels inside Canada's zone to take surplus fish. As a result, some countries have not exceeded their quotas on transboundary stocks. This bilateral approach, however, has not been entirely successful: for countries such as Spain and Portugal, there are no bilateral agreements in place. Under a fisheries relations policy adopted in June 1986, Canada denies port privileges and access to Canadian stocks to fishing vessels from states which do not cooperate with Canada and NAFO on conservation. Moreover, it is doubtful whether there are sufficient resources available to embark upon such an option; over the past several years, Canadian vessels have very largely replaced the foreign fleets in the fisheries on the most important stocks.

3. Functional Management Beyond 200 Miles

Extending Canadian jurisdiction beyond 200 miles is widely supported in the Canadian fishing industry as an option for resolving

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

NAFO's problems. This would involve NAFO members agreeing to give Canada functional management jurisdiction over the straddling stocks in the Organization's Regulatory Area. As proposed by the Fisheries Council of Canada, the Oceans Institute of Canada and the Northern Cod Review Panel, such action would not be for Canada to claim a sole right to harvest straddling stocks on the high seas; rather, the purpose of such action would be to preserve Canadian interests and the interests of the international community, in the conservation of these stocks.

Such authority is arguably implicit under Article 116 of UNCLOS III, which grants countries the right for their nationals to fish on the high seas, a right which is, however, made subject to the rights, duties and interests of coastal states. The essence of the Article would then allow coastal countries like Canada the right to establish conservation measures for straddling stocks applicable even on the high seas in the absence of international agreement. Limited extension of jurisdictions have also been suggested; for example, a provisional extension could be declared until an appropriate resolution process is agreed to or until a negotiated arrangement acceptable to Canada exists.

E. Recent Developments

A federal/provincial Task Force on foreign overfishing reported to the First Ministers in 1987. In accordance with the instructions of the First Ministers, Canada took steps to strengthen NAFO by focusing the attention of other NAFO members on the overfishing problem and the implications of the EEC's refusal to comply with the Organization's conservation decisions. Canadian surveillance and enforcement was improved in 1987 to prevent incursions across the 200-mile limit, and penalties for violations of Canadian fisheries law were sharply increased. Alan Beesley, an internationally-known authority on the Law of the Sea, was appointed Ambassador for Marine Conservation in October 1989. That year, the Government of Canada also began high-level diplomatic efforts and a public information campaign in Europe.

Following meetings in May 1990 by the EEC Vice-President and Commissioner for Fisheries, the Canadian Prime Minister, the Minister of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Fisheries and Oceans and the Minister for International Trade, three Canada-EEC Working Groups were set up to improve cooperation in scientific research, in surveillance and control, and to eliminate fishing in the Regulatory Area by non-NAFO vessels.

At the September 1990 Annual Meeting of NAFO, the European delegation voted with the NAFO majority in decisions affecting seven of the ten NAFO-managed stocks. The EEC, however, abstained on decisions affecting three stocks (3LN redfish, 3NO witch and 3M cod). As in previous years, the Community voted against a moratorium on the fishery for northern cod (3L) on the Nose of the Grand Bank. The meeting also established a Working Group to develop proposals for the improvement of fisheries surveillance and control, and adopted a resolution directed toward eliminating catches by fleets from non-members of NAFO, particularly fleets operating under flags of convenience.

At the 19-20 December 1990 meeting of EEC Fisheries Ministers in Brussels, the Community accepted 1991 quotas for eight stocks, but set quotas for itself for the following two stocks: 3LN redfish (6,000 tonnes) and 3NO witch (1,000 tonnes). (Under NAFO quota-sharing arrangements, the Community receives no allocations for these stocks.) With respect to northern cod, the Community set itself a quota of 27,000 tonnes. (In 1990, the EEC unilateral quota was 32,000 tonnes.)

On 17 May 1991, Randolf Gherson was appointed Ambassador for Fisheries Conservation (replacing A. Beesley), with responsibility to coordinate Canada's efforts to resolve the problem of overfishing.

In June 1991, the United Fishermen of Newfoundland and Labrador (UFNL) was formed to lobby for cod quotas in the NAFO-managed 3NO zone. As at 15 October, 20 Newfoundland longliners had been arrested for allegedly fishing in the 3NO zone.

On 19 August, the Minister of Fisheries and Oceans announced that, in return for 1,500 tonnes of the Soviet Union's cod quota in 3NO, Canada would allow the Soviets to harvest 6,000 tonnes of non-roebearing capelin in the fall of 1991. (In four of the past five years -- 1986, 1987, 1989 and 1990 -- the Soviet Union has transferred a portion of its 3NO cod allocation to Canada in return for small quantities of surplus stocks).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A report tabled at NAFO's annual meeting in September 1991 showed that all stocks managed by the organization were in decline. Some were said to be so low that scientists could no longer offer meaningful management options. The NAFO meeting saw the EEC abstain on quota votes for the species for which the Community had set their own unilateral quotas in 1991.

F. Parliamentary Action

In the fall of 1989 and 1990, parliamentary delegations (with representatives from the House of Commons) lobbied in Europe against overfishing outside the Canadian 200-mile limit. In 1990, the Parliamentary Secretary to the Minister of Fisheries and Oceans, along with the Member of Parliament for South Shore in Nova Scotia, participated in the proceedings of the Fisheries Sub-committee of the Council of Europe, which were held in Aberdeen. In the spring of 1991, the issue of overfishing was raised in Portugal by a Canadian trade delegation led by the Minister for International Trade, and by the federal government during a visit to Canada by the President of the European Commission and the President of the European Council. The Minister of Fisheries and Oceans has continued to raise the issue of overfishing in many different forums, such as in an address at a ministerial fishing conference in La Toja, Spain in September 1991.

CHRONOLOGY

8 February 1949 - The International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries (ICNAF) was established to undertake research on and manage the Northwest Atlantic fishery.

3 July 1952 - The ICNAF Convention came into force.

3 December 1973 - The Third United Nations Conference on the Law of the Sea opened. This conference, like its two predecessors, attempted to introduce some order into the extension of claims of maritime states to ocean resources.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1 January 1977 - Canada declared the 200-mile fishing zone. That year, Canada implemented the first Groundfish Management Plan and adopted the F0.1 level of fishing effort.

1 January 1979 - The Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO) formally came into existence to manage those portions of the Grand Bank fishing grounds outside the 200-mile zone. Quotas have since been voluntary to the extent that members can circumvent them by launching an objection through an appeal process.

31 December 1979 - ICNAF expired.

10 December 1982 - The 1982 Convention on the Law of the Sea was opened for signature.

25 January 1983 - The Council of Ministers of the European Economic Community approved a new common fisheries policy based on a community system for the conservation of resources, a common organization of the fishery market and a common external policy.

9-14 September 1985 - At the seventh annual meeting of NAFO, the EEC challenged Canada's exclusive management of the northern cod stock in the Convention Area and argued that TACs should be set above previous levels. The NAFO Fisheries Commission adopted a moratorium for 1986 on cod fishing by contracting parties in division 3L which has since remained in effect.

8-12 September 1986 - At the eighth annual meeting of NAFO, the delegation of Portugal and Spain declared that this would be the last annual meeting in which they would be represented as contracting parties; from 1987, the two countries would participate within the delegation of the EEC. Using a procedure under the NAFO Convention, the EEC began unilaterally adopting its own quotas for NAFO stocks, far above the quotas set by NAFO.

1 January 1988 - EEC fishing vessels were completely barred from Canadian waters.

6-16 September 1989 - At the eleventh annual meeting of NAFO, the General Council passed a resolution proposed by Canada and addressed to all contracting parties in which compliance with the NAFO management framework and decisions is called for. The EEC abstained on most votes on quotas, rather than

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

voting against them. The Community's Council of Fisheries Ministers, however, decided to unilaterally set its quotas above those set by NAFO in December 1989.

23 March 1990 - The Fisheries Council of Canada released a study prepared by the Oceans Institute of Canada which focused on the need for more stringent conservation of transboundary stocks and which proposed a number of policy options for Canada, including functional fisheries management for these stocks.

30 March 1990 - The Canadian federal government released the Report of the Northern Cod Review Panel (also known as the Harris Report), which recommended "that Canada seek international agreement to permit its management of all fish stocks indigenous to the Canadian continental shelf and that extend beyond the 200-mile economic zone; and that failing achievement of this objective, Canada ... take unilateral action to acquire management rights in accordance with provisions of the Law of the Sea Convention."

5-14 September 1990 - At the twelfth annual meeting of NAFO, the EEC delegation voted with the NAFO majority in decisions affecting seven of the ten NAFO-managed stocks (abstaining on three), and voted against a moratorium on the fishery for northern cod (3L). A Working Group was established to develop proposals for the improvement of fisheries surveillance and control. A resolution was adopted toward eliminating catches by fleets from non-members of NAFO.

19-20 December 1990 - The EEC Fisheries Ministers accepted 1991 quotas for eight of the ten NAFO-managed stocks. Despite a NAFO moratorium on catches of northern cod outside 200 miles, the Community unilaterally set itself a 1991 quota of 27,000 tonnes for the stock.

SELECTED REFERENCES

Department of Fisheries and Oceans. "Estimates of EC Catches in the NAFO Area in 1990." *Backgrounder*. 28 February 1991.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Fisheries Council of Canada. *Foreign Overfishing: A Strategy for Canada.* Ottawa, February 1987.

Government of Newfoundland and Labrador. *The Problem of Foreign Overfishing Off Canada's Atlantic Coast.* St. John's, August 1986.

Munro, Gordon R. *A Promise of Abundance: Extended Fisheries Jurisdiction and the Newfoundland Economy.* A study prepared for the Economic Council of Canada, Supply and Services Canada, 1980.

Northwest Atlantic Fisheries Organization. *Eleventh Annual Meeting - September 1989: Report of the Fisheries Commission.* Serial No. N1697, NAFO/FC 89/13.

Oceans Institute of Canada. *Managing Fishery Resources Beyond 200 Miles: Canada's Options to Protect Northwest Atlantic Straddling Stocks.* Published by the Fisheries Council of Canada, Ottawa, January 1990.

Standing Senate Committee on Fisheries. *The Marketing of Fish in Canada: Report on the East Coast Fisheries.* December 1989.

Sullivan, Karl. "Conflict in Management of a Northwest Atlantic Transboundary Cod Stock." *Marine Policy,* April 1989.

Bulletin d'actualité **90-6F**

LA SURPÊCHE À L'EXTÉRIEUR DE LA ZONE DE 200 MILLES: LA CÔTE DE L'ATLANTIQUE

Claude Emery
Division des affaires politiques et sociales

Le 10 octobre 1990
Révisé le 14 octobre 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

Nº de cat. YM32-1-90-6-1991-10F

ISBN 0-660-93756-5

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

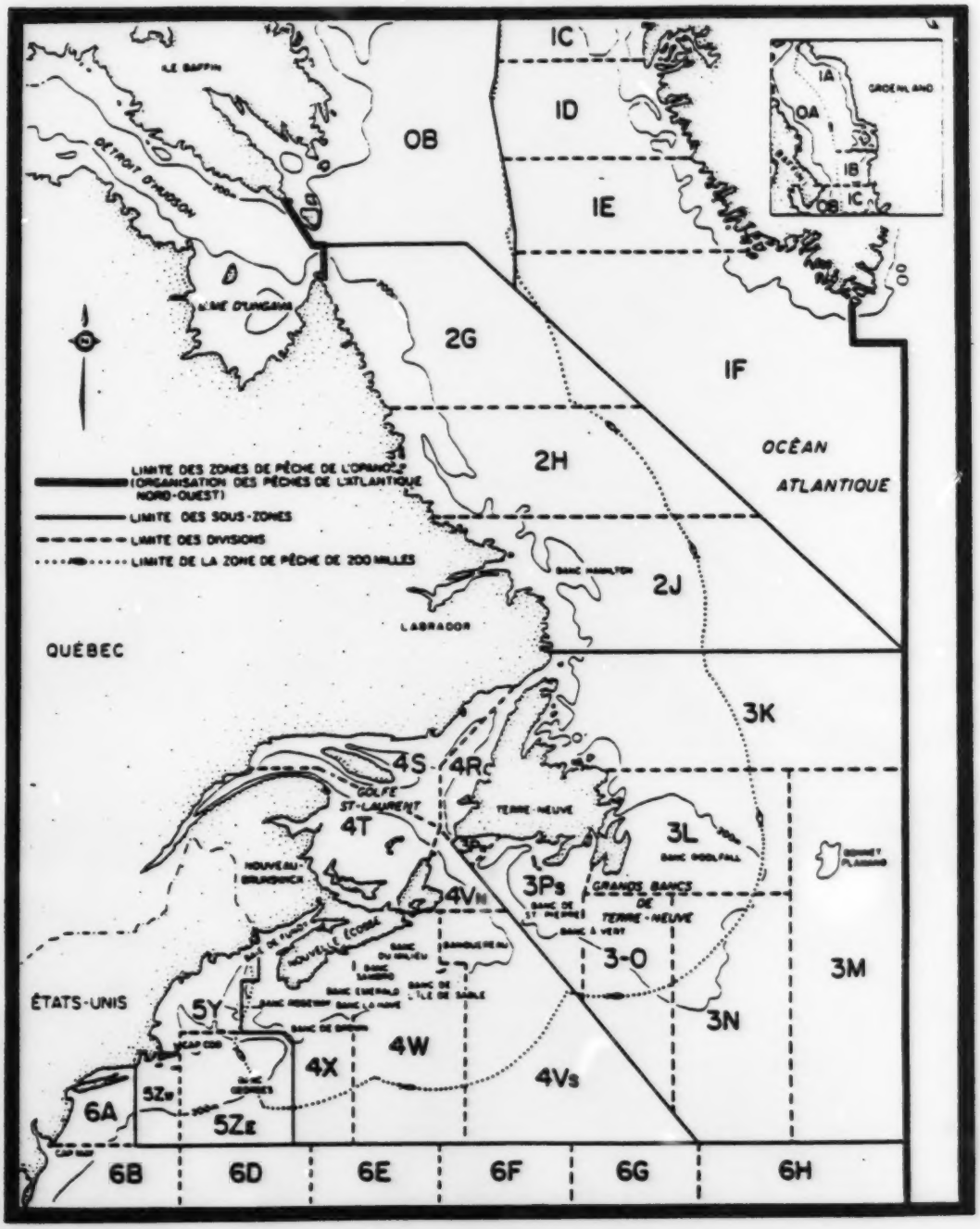
LA SURPÊCHE À L'EXTÉRIEUR DE LA ZONE DE 200 MILLES : LA CÔTE DE L'ATLANTIQUE

DÉFINITION DU SUJET

Lorsque, en 1977, le Canada a étendu sa compétence en matière de pêche et qu'il a créé sa zone de pêche exclusive (ZPE) de 200 milles, trois secteurs du plateau continental ont continué d'échapper dans une large mesure à sa réglementation, soit la partie nord-est du Grand banc (division 3L de l'OPANO, aussi appelée "nez du banc"), la partie sud-est (division 3NO, aussi appelée "queue du banc") et une portion du plateau qui est située à l'est du banc (division 3M, aussi appelée "bonnet flamand"). (Les eaux situées au large de la côte est du Canada sont divisées en une série de zones désignées par un code alphanumérique - voir le graphique 1.) Cinq espèces de poisson de fond se déplacent à l'extérieur de la ZPE durant leurs migrations saisonnières; leur surexploitation par des bateaux de pêche hauturière étrangers postés à l'extérieur de la zone de 200 milles mine les mesures de conservation que le Canada applique à l'intérieur de sa zone, le privant ainsi des avantages qu'il espérait obtenir en étendant sa compétence. La surpêche des stocks qui chevauchent la zone de 200 milles est l'un des principaux facteurs à l'origine du malaise qui sévit actuellement dans le secteur des pêches de l'Atlantique, malaise qui se traduit par une immobilisation des bateaux au quai, des fermetures d'usines de transformation du poisson ou une réduction considérable de l'activité dans le domaine de la pêche.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

GRAPHIQUE 1
Sous-zones et divisions de la zone de l'OPANO



Source: Ministère des Pêches et des Océans.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

A. La Commission internationale des pêcheries de l'Atlantique nord-ouest (ICNAF)

La surpêche étrangère n'est pas un problème nouveau pour les Canadiens. La création de la Commission internationale des pêcheries de l'Atlantique nord-ouest (ICNAF) a en effet été le premier effort fait pour remettre de l'ordre dans les pêches hauturières de l'Atlantique nord-ouest. Cette organisation régionale, établie en vertu d'une convention en 1949, comptait 18 membres avant sa dissolution en 1979; elle regroupait aussi bien des pays étrangers qui pratiquaient la pêche depuis longtemps sur le plateau continental canadien que d'autres s'y adonnant de fraîche date. L'ICNAF avait un rôle à jouer au chapitre de la recherche et de la conservation. Chaque État membre jouissait d'un droit de vote, et l'adoption d'une décision requérait une majorité des deux tiers des gouvernements qu'on appelle dépositaires. Des groupes d'étude correspondant aux sous-zones de la zone de l'ICNAF étaient chargés de surveiller la pêche du poisson de fond en recueillant des renseignements sur les prises et des données scientifiques et en formulant des recommandations à l'intention de la Commission. On a cependant tôt fait de constater que la réglementation et les mesures prévues pour son application ne permettaient pas de juguler efficacement la surexploitation à laquelle se livraient les flotilles hauturières mobiles dotées d'installations frigorifiques. À compter des années 50, la pêche dans l'Atlantique nord-ouest est devenue moins rentable d'année en année. Cédant aux pressions de l'industrie canadienne des pêches et des gouvernements provinciaux de la côte est, le Canada a donc porté la limite de ses eaux territoriales de trois à douze milles marins en 1970 et déclaré sa compétence exclusive sur le golfe du Saint-Laurent et la Baie de Fundy en 1971.

Au début des années 60, les mesures de gestion de la Commission comprenaient des maillages minimums visant à limiter la capture de petits poissons. Ces mesures se sont toutefois avérées insuffisantes en regard de l'accroissement phénoménal des pressions imputables à la pêche. Ce n'est qu'en 1970 que l'ICNAF a commencé à appliquer à certains stocks le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

principe d'un Total des prises admissibles (TPA) fixé annuellement. En 1971, ce principe a été davantage reconnu du fait d'une modification à la Convention qui permettait dès lors l'attribution d'un TPA ou d'un contingent à chaque État membre. En 1974, l'ICNAF décrétait des fermetures de zones et de saisons de pêche, imposait des restrictions concernant la taille des engins et des bateaux et prescrivait des tailles minimales pour le poisson capturé dans l'ensemble de la zone de la Convention.

Pour un certain nombre de raisons, la Commission a toutefois échoué dans son rôle de conservation des ressources. Les statistiques dont il était fait rapport au sujet des prises étaient souvent incomplètes, notamment celles sur les prises fortuites et les rejets. Les données biologiques étaient recueillies de façon inadéquates, alors que les recommandations scientifiques étaient fondées sur l'état d'un stock donné deux ans avant l'année d'application du TPA, et ce, malgré le déclin des populations de poisson survenu entre-temps. Il n'y avait par ailleurs aucune volonté collective de préserver les ressources, et le respect des règles établies était laissé à la discrétion de chacun: les États qui s'y opposaient officiellement étaient, en vertu d'un protocole de 1964 à la Convention, libres de passer outre aux mesures de conservation adoptées par la Commission. La situation est devenue critique vers le milieu des années 70, lorsqu'une chute catastrophique des ressources a menacé la survie de l'industrie canadienne de la pêche du poisson de fond.

En même temps, l'évolution de la situation à la Troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer donnait à penser que les États côtiers allaient inévitablement étendre leur zone de pêche à 200 milles marins. Devant l'imminence de cette extension et parce qu'ils craignaient de ne pas être dans les bonnes grâces du Canada au moment où s'amorceraient les pourparlers bilatéraux sur l'accès aux stocks excédentaires dans la zone de 200 milles, les États membres de l'ICNAF ont accepté la proposition du Canada, qui préconisait des restrictions directes de l'effort de pêche (limitation du nombre de jours de pêche) et le recours à une formule mathématique plus prudente pour l'établissement des contingents (le niveau de mortalité F0,1). L'ICNAF s'est dissoute après que le Canada eut annoncé qu'il étendait sa ZPE à 200 milles, en 1977.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. L'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest

À titre de successeur de l'ICNAF depuis le 1er janvier 1979, l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO) est l'organisme de réglementation responsable de la conservation des ressources halieutiques et de la gestion de la plupart des stocks se trouvant à l'extérieur de la ZPE canadienne dans l'Atlantique. Les parties contractantes à la Convention de l'OPANO sont la Bulgarie, le Canada, Cuba, le Danemark (pour l'archipel Féroé et le Groenland) l'Islande, le Japon, la Norvège, les pays de la Communauté économique européenne (CEE), la Pologne, la Roumanie et l'Union soviétique. Pour que l'Organisation puisse établir des objectifs de gestion fondés sur des informations scientifiques les plus exhaustives possible, la zone de la Convention, qui correspond en tout point à la zone de l'ICNAF, comprend les eaux sur lesquelles le Canada, le Danemark (Groenland) et les États-Unis exercent leur juridiction,ainsi que les eaux qui s'étendent au-delà de la zone de 200 milles de ces trois États côtiers. La zone de réglementation ne comprend toutefois que la partie de la zone de la Convention située au-delà de la limite de 200 milles.

L'OPANO a pour mandat "de contribuer par la consultation et la coopération à l'utilisation optimale, à la gestion rationnelle et à la conservation des ressources halieutiques" de l'Atlantique nord-ouest. Le Conseil général, qui est dirigé par le président de l'OPANO et dont les membres sont des représentants des parties contractantes, est chargé de surveiller l'administration et les affaires financières internes et de coordonner les relations extérieures. Le Conseil scientifique sert de tribune de consultation et de coopération pour l'étude, l'évaluation et l'échange de données scientifiques; il s'occupe aussi de promouvoir la recherche scientifique, surveille la compilation et la tenue de statistiques et de relevés, publie et diffuse des rapports et fournit des avis scientifiques. La Commission des pêches est un organisme de gestion des pêches qui adopte des propositions en vue d'une action commune. (Un secrétariat fournit à l'Organisation les services nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Le Conseil scientifique et la Commission des pêches ont aussi constitué un certain nombre de comités permanents).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La morue (3M et 3NO), le sébaste (3M et 3LN), la plie du Canada (3M et 3LNO), la limande à queue jaune (3LNO), la plie grise (3NO), le capelan (3NO) et le calmar (sous-zones 3 et 4) sont au nombre des stocks de la zone de réglementation qui chevauchent la zone de 200 milles et pour lesquels l'OPANO établit des TPA et des allocations aux pays. Les stocks les plus importants pour le Canada sont la morue de la division 3NO, la plie du Canada et la limande à queue jaune de la division 3LNO ainsi que le sébaste de la division 3LN. Comme les contingents aux pays sont essentiellement fondés sur la pêche antérieure, les allocations les plus importantes ont été accordées au Canada. Les stocks du bonnet flamand sont quant à eux moins importants pour l'industrie canadienne; ils sont en effet rarement exploités par les bateaux de pêche du Canada. Étant donné qu'une fraction seulement du stock global de morue du nord (2J3KL) se trouve habituellement à l'extérieur de la zone de 200 milles, c'est-à-dire une moyenne annuelle d'environ 3 à 5 p. 100, le Canada assure la gestion de l'ensemble du stock.

C. La détérioration des relations entre les membres de l'OPANO

De l'avis du Canada, l'OPANO fonctionnait rondement jusqu'à ce que l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la CEE devienne imminente. Au début, les efforts déployés pour la gestion et la conservation des stocks à l'extérieur de la ZPE avaient des résultats positifs, et les différends occasionnels se réglaient habituellement à l'amiable, conformément au plan de travail établi par l'OPANO. La situation a changé radicalement à l'assemblée annuelle de l'OPANO de septembre 1985. C'est à cette occasion que la CEE a, pour la première fois, fait un plaidoyer en faveur d'une nette augmentation des TPA.

L'Espagne et le Portugal ont depuis lors mené la plupart des activités de pêche de la CEE dans les eaux internationales adjacentes à la ZPE canadienne. Le Canada croit que la Communauté a cédé aux pressions et qu'elle s'emploie à trouver à l'extérieur de ses propres eaux des secteurs de pêche pour l'Espagne et le Portugal. Avec l'expansion de la CEE en 1986, de nouvelles pressions ont été exercées relativement aux ententes de pêche existantes, et ce, pour diverses raisons, dont le nombre de pêcheurs

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

deux fois plus élevé au sein de la CEE, l'accroissement de 75 p. 100 de la capacité de pêche globale et l'augmentation de 45 p. 100 de la production destinée à la consommation humaine, assortie d'une hausse correspondante de la consommation de poisson au sein de la Communauté élargie. La CEE soutient, pour sa part, que les mesures de l'OPANO pèchent par excès de prudence et qu'elles ne tiennent pas compte des problèmes sociaux-économiques. Ainsi, à l'assemblée annuelle que l'OPANO a tenue en 1988, le chef de la délégation de la CEE a déclaré que le ministère canadien des Pêches et des Océans créait un paradis pour le poisson et un enfer pour les pays [de la CEE] qui pratiquent la pêche.

La CEE a proposé que les TPA soient fondés sur le niveau Fmax, niveau de mortalité due à la pêche qui équivaut au rendement maximum soutenable (RMS); celui-ci n'a toutefois pas assuré la protection des stocks de l'Atlantique nord-ouest durant les premières années d'existence de l'ICNAF, contrairement au niveau F0,1 qui a été adopté par l'OPANO et le Canada et qui est davantage axé sur la conservation. Pour justifier sa position en faveur du maintien du niveau F0,1, le Canada fait valoir les avantages suivants: des taux de prises plus élevés et plus stables, un nombre accru de géniteurs et le fait qu'en règle générale, les poisons plus gros sont transformés à meilleur compte en produits de plus grande valeur. Depuis 1986, la Communauté n'a été appuyée dans ses revendications par aucun autre membre de l'OPANO et elle s'est opposée catégoriquement à la plupart des décisions de l'organisme, préférant ne pas "participer" à celles-ci.

Le mécanisme d'opposition prévu dans la Convention de l'OPANO correspond en tout point à celui qui était énoncé dans celle de l'ICNAF. Les propositions adoptées par la Commission des pêches de l'OPANO sont communiquées à toutes les parties contractantes et deviennent exécutoires lorsque celles-ci ne présentent pas d'objection, conformément à l'article XII de la Convention. Tout membre de la Commission qui indique son opposition à une proposition (p. ex., un contingent) dans les 60 jours suivant la date de transmission précisée dans la notification de la proposition n'est pas lié par cette dernière. Un membre peut s'opposer à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des propositions aussi souvent qu'il le désire, quelle qu'en soit la catégorie.

La CEE s'est elle-même fixé des contingents qui sont plus élevés que ceux de l'OPANO et qui dépassent maintes fois ses allocations habituelles. Il n'est pas rare qu'ils soient plusieurs centaines de fois supérieurs. De plus, les prises de la CEE ont non seulement été plus élevées que le contingent qui lui avait été attribué, mais elles ont aussi dépassé l'ensemble de contingents fixés par l'OPANO. En 1986, après s'être opposée aux contingents globaux de 19 200 tonnes de poisson de fond que lui avait accordés l'OPANO, la CEE en a capturé 91 000 tonnes. La CEE a pêché plus de 82 000 tonnes de poisson en sus de contingent qui lui avait été attribué en 1987, quelque 60 400 tonnes en sus de son contingent de 1988, et 44 700 tonnes en sus de son contigent de 1989. Selon des estimations canadiennes, la CEE a pêché 60 000 tonnes en sus de son contigent de 1990.

Les problèmes du stock de morue du nord (2J3KL) se sont notamment aggravés parce que les Européens continuent de capturer de la morue provenant d'un secteur géré par le Canada (3L), en dépit d'un moratoire de l'OPANO qui est en vigueur depuis 1986 et qui vise la pêche à l'extérieur de la ZPE canadienne. La CEE fait valoir qu'à titre d'organe souverain, elle est autorisée à pêcher dans les eaux internationales en vertu de la Convention sur le droit de la mer, qu'un moratoire sur la pêche de la morue du nord (3L) ne saurait se justifier puisque le même stock est exploité à l'intérieur de la zone canadienne, et enfin, que les bateaux de la Communauté pêchent dans ce secteur depuis des centaines d'années.

La pêche non réglementée pratiquée par des pays qui ne sont pas membres de l'OPANO et dont les bateaux battent pavillon de complaisance, y compris ceux des États-Unis, de la Corée du Sud et de Panama, pose aussi une autre menace à la conservation des ressources halieutiques de la zone de réglementation de l'OPANO. Parce que ces pays ne sont pas tenus de se conformer aux mesures de conservation et de réglementation de l'OPANO, il est difficile d'obtenir des données sur leurs prises et leur effort. De l'avis du Canada, les bateaux de pays qui ne sont pas membres de l'OPANO seraient responsables de 20 p. 100 de la surpêche.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

L'objectif des mesures efficaces de conservation et de gestion des ressources halieutiques à l'extérieur de la zone de 200 milles est inclus dans les règles de conduite internationales énoncées dans la Convention sur le droit de la mer. Le défi du Canada consiste à faire accepter sur le plan international les mesures concrètes qu'il juge indispensables pour une application de la Convention qui soit conforme à ses objectifs.

1. Les stocks adjacents à la zone économique exclusive

La Troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer s'est ouverte officiellement le 3 décembre 1973. Après neuf ans de négociations, les participants à la Conférence ont fini par adopter la Convention de 1982 sur le droit de la mer (UNCLOS III). Celle-ci n'a cependant pas encore obtenu la ratification de 60 pays, condition essentielle à son entrée en vigueur. La Convention comprend 320 articles et neuf annexes qui traitent de questions tels la délimitation des frontières marines, la surveillance environnementale, la recherche scientifique, les activités économiques et commerciales, la technologie et le règlement des différends touchant les océans.

La Convention issue de la 3e Conférence réaffirme les droits souverains des États côtiers en ce qui concerne l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources biologiques ou non biologiques (article 56) de la zone économique exclusive (ZEE), qui peut s'étendre jusqu'à 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale (article 57). L'article 63 traite plus précisément des stocks des poisson que l'on retrouve dans la zone et dans un secteur adjacent à celle-ci. Le paragraphe 2 stipule en effet que l'État côtier et les États qui exploitent ces stocks dans le secteur adjacent "s'efforcent, directement ou par l'intermédiaire des organisations sous-régionales ou régionales appropriées, de s'entendre sur les mesures nécessaires à la conservation de ces stocks dans le secteur adjacent". Cette disposition ne précise toutefois pas la portée ou la nature des ententes à négocier, ni

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les fonctions des organisations régionales comme l'OPANO. De plus, il n'y est mentionné aucun délai pour la conclusion d'un accord, ni aucune directive sur les mesures à prendre lorsqu'aucune entente n'intervient.

Le Canada et sept autres pays ont, il est vrai, essayé de faire inclure dans la Convention un libellé plus explicite sur les stocks qui chevauchent la limite des 200 milles et ont proposé, en 1982, une modification au paragraphe 63(2). Cette modification prévoyait la mise en place d'un tribunal chargé de déterminer les mesures de gestion appropriées pour la zone adjacente, mais on a préféré ne pas l'inclure dans la Convention adoptée lors de la Troisième conférence, à cause du mécontentement qu'elle suscitait chez les États qui pratiquent la pêche hauturière et pour éviter le rejet pur et simple de l'entente globale.

2. Les accords d'accès bilatéraux

La politique canadienne sur les allocations consenties aux étrangers à l'intérieur de la zone de 200 milles est conforme aux dispositions de la Convention sur le droit de la mer. L'article 62 donne aux États côtiers suffisamment de latitude pour déterminer s'il est opportun d'autoriser la pêche étrangère dans la ZEE et, le cas échéant, à quelles conditions. Ce n'est que lorsqu'ils n'ont pas la capacité de capturer la totalité des prises admissibles que les États côtiers sont tenus d'accorder à d'autres pays l'accès à leur surplus. Cette obligation est toutefois moins contraignante qu'il n'y paraît, dans la mesure où les États côtiers peuvent, à leur discrétion, tenir compte de différents facteurs dont il est fait mention au paragraphe 62(3): lorsqu'il doit décider s'il laissera aux étrangers l'accès à sa ZEE, l'État côtier doit prendre en considération tous les facteurs pertinents, y compris l'importance des ressources biologiques pour l'économie côtière, les autres intérêts nationaux, les droits des États de la région qui n'ont pas de littoral ou qui sont géographiquement désavantagés, les besoins des États en développement de la région et ceux des pays dont les ressortissants pratiquent habituellement la pêche dans la zone.

Après avoir annoncé la création de sa zone de 200 milles, le Canada s'est donné comme ligne de conduite de négocier avec les membres de l'OPANO leur coopération sur le plan de la conservation. Le Canada a en

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

effet conclu divers accords de pêche bilatéraux avec les pays membres de l'OPANO qui ont appuyé ses mesures de gestion dans la zone de l'OPANO et qui ont reconnu l'importance, pour le Canada, des stocks qui chevauchent la limite des 200 milles. Ces accords précisent les conditions que doivent respecter les bateaux étrangers autorisés à venir pêcher l'excédent de poisson dans la zone canadienne. En conséquence, certains pays ont respecté leurs contingents relatifs aux stocks transfrontaliers. L'approche bilatérale n'est toutefois pas un succès sur toute la ligne, puisque aucune entente bilatérale n'a été conclue avec des pays comme l'Espagne et le Portugal. En vertu d'une politique qu'il a adoptée en juin 1986 et qui concerne ses relations en matière de pêche, le Canada a décidé de refuser l'accès à ses stocks et ses privilèges portuaires aux bateaux de pêche des États qui, au regard de la conservation des ressources, ne coopèrent pas avec lui ni avec l'OPANO. Certains se demandent par ailleurs s'il y a assez de ressources pour la mise en oeuvre d'une telle politique. Ces dernières années, on a en effet constaté que les bateaux canadiens avaient remplacé une très forte proportion des bateaux étrangers dans les pêcheries recelant les stocks les plus abondants.

3. La gestion fonctionnelle au-delà de la limite des 200 milles

De nombreux membres de l'industrie canadienne des pêches croient qu'en étendant la compétence du Canada au-delà de sa zone de 200 milles, on résoudrait les problèmes auxquels se heurte l'OPANO. Il faudrait pour cela que les pays qui en sont membres confient au Canada la gestion fonctionnelle des stocks de la zone de réglementation qui chevauchent la limite des 200 milles. Comme l'ont indiqué le Conseil canadien des pêches, l'Institut canadien des océans et le Groupe d'examen de la morue du nord, il ne s'agit pas pour le Canada de réclamer un droit de pêche hauturière exclusif à l'égard des stocks qui chevauchent la limite, mais bien de protéger ses intérêts et ceux de la communauté internationale sur le plan de la conservation des ressources.

D'aucuns soutiennent qu'un tel pouvoir est implicite aux termes de l'article 116 de la Convention, lequel stipule que tous les États ont droit à ce que leurs ressortissants pêchent en haute mer, sous réserve cependant des droits, des obligations et des intérêts des États côtiers.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'article permettrait donc à des pays côtiers comme le Canada d'adopter des mesures de conservation à l'égard des stocks qui chevauchent la limite des 200 milles, mesures qui s'appliqueraient même aux eaux hauturières, en l'absence d'un accord international à ce sujet. Certains proposent aussi une extension provisoire qui pourrait, par exemple, demeurer en vigueur jusqu'à ce que l'on s'entende sur une solution satisfaisante ou jusqu'à ce que soit conclu un accord négocié acceptable pour le Canada.

E. Faits nouveaux

Un groupe de travail fédéral-provincial sur la surpêche étrangère a présenté son rapport aux premiers ministres des provinces, en 1987. Conformément aux instructions de ces derniers, le Canada a entrepris de renforcer l'OPANO en sensibilisant les membres de cette dernière au problème de la surpêche et aux conséquences du rejet par la CEE des mesures de conservation convenues par cette organisation. En 1987, le Canada a aussi resserré sa surveillance et assuré une application plus rigoureuse des règlements pour empêcher les incursions à l'intérieur de sa zone de 200 milles. Il a de plus augmenté considérablement les amendes pour les infractions à la législation canadienne en matière de pêche. En octobre 1989, Alan Beesley, spécialiste du droit de la mer de réputation internationale, a été nommé ambassadeur pour la conservation des ressources marines. Cette année-là, le gouvernement du Canada a aussi tenté de sensibiliser la haute diplomatie à la question et a entrepris une campagne d'information publique en Europe.

À l'issue de réunions auxquelles ont participé, en mai 1990, le commissaire des pêches et le vice-président de la CEE, le premier ministre du Canada, le ministre des Pêches et des Océans et le ministre du Commerce extérieur, le Canada et la CEE ont constitué trois groupes de travail afin d'améliorer la coopération dans les domaines de la recherche scientifique et de la surveillance et pour empêcher les bateaux des pays qui ne sont pas membres de l'OPANO de pêcher dans la zone de réglementation.

À l'assemblée annuelle de l'OPANO qui a eu lieu en septembre 1990, la délégation européenne s'est ralliée à la majorité des membres de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'OPANO et s'est dite d'accord avec les décisions touchant sept des dix stocks gérés par l'OPANO. La CEE s'est toutefois prévalue de son droit d'abstention au regard de décisions touchant trois stocks (le sébaste de la division 3LN, la plie de la division 3NO et la morue de la division 3M). Comme elle l'avait fait les années précédentes, la Communauté s'est par ailleurs prononcée contre un moratoire visant la pêche de la morue du nord sur le nez du Grand banc, dans la division 3L. Les participants à l'assemblée ont aussi formé un groupe de travail qui sera chargé d'élaborer des propositions en vue d'améliorer la surveillance en matière de pêche et ont adopté une résolution visant à éliminer les prises des bateaux de pays non membres de l'OPANO, notamment ceux qui battent pavillon de complaisance.

À l'occasion de la rencontre des ministres des Pêches des pays membres de la CEE, qui a eu lieu les 19 et 20 décembre 1990 à Bruxelles, la Communauté a accepté les contingents de 1991 fixés pour huit stocks, mais elle a établi ses propres contingents pour les deux stocks suivants: le sébaste de la division 3LN (6 000 tonnes) et la plie de la division 3NO (1 000 tonnes). (En vertu des ententes relatives au partage des contingents conclues entre les pays membres de l'OPANO, aucun contingent n'est attribué à la Communauté pour ces stocks.) En ce qui concerne la morue du nord, la Communauté a elle-même fixé un contingent de 27 000 tonnes. (En 1990, le contingent de morue établi unilatéralement par la CEE était de 32 000 tonnes.)

Le 17 mai 1991, Randolf Gherson a remplacé A. Beesley à titre d'ambassadeur pour la conservation des ressources marines. Il a été chargé de coordonner les efforts que déploie le Canada pour résoudre le problème de la surpêche.

En juin 1991, l'Association des pêcheurs unis de Terre-Neuve et du Labrador a été formée pour faire pression en vue d'obtenir des contingents de pêche à la morue de la division 3NO gérée par l'OPANO. Au 15 octobre, 20 palangriers terre-neuviens avaient été arrêtés pour avoir présumément été pris à pêcher dans la division 3NO.

Le 19 août, le ministre des Pêches et des Océans a annoncé qu'en échange de 1 500 tonnes de leur contingent de morue, le Canada

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

permettrait aux pêcheurs de l'Union soviétique de capturer 6 000 tonnes de capelans non porteurs d'oeufs au cours de l'automne 1991. (Au cours des cinq dernières années, l'Union soviétique a transféré au Canada à quatre occasions, soit en 1986, en 1987, en 1989 et en 1990, une partie de son contingent de morue dans la division 3NO en échange de petites quantités de stocks excédentaires.)

Un rapport, déposé à la réunion annuelle de l'OPANO en septembre 1991, établissait que tous les stocks gérés par l'organisme étaient en déclin. Certains auraient été si bas que les scientifiques auraient été à cours de solutions. À cette réunion, la CEE s'est abstenue de voter sur les contingents proposés pour les espèces au sujet desquelles elle avait établi ses propres contingents en 1991.

F. Mesures parlementaires

À l'automne 1989 et 1990, des délégations parlementaires (comprenant des représentants de la Chambre des communes) se sont rendues en Europe pour y faire du lobbying contre la surpêche à l'extérieur de la zone canadienne de 200 milles. En 1990, le secrétaire parlementaire du ministre des Pêches et des Océans et le député de la circonscription de South Shore, en Nouvelle-Écosse, ont participé à des séances du Sous-comité des pêches du Conseil européen qui se sont tenues à Aberdeen.

Au printemps de 1991, la question de la surpêche a été abordée au Portugal par une délégation commerciale canadienne dirigée par le ministre du Commerce extérieur, ainsi que par le gouvernement fédéral lors de la visite au Canada des présidents de la Commission des communautés européennes et du Conseil européen. Le ministre des Pêches et des Océans a soulevé à maintes reprises la question de la surpêche devant diverses tribunes, notamment au cours d'un discours prononcé à une conférence des ministres des pêches à La Toja, en Espagne, en septembre 1991.

CHRONOLOGIE

8 février 1949 - Création de la Commission internationale des pêcheries de l'Atlantique nord-ouest (ICNAF),

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

laquelle est chargée de faire des recherches sur les pêches de l'Atlantique nord-ouest et d'assurer la gestion de ces dernières.

3 juillet 1952 - Entrée en vigueur de la Convention de l'ICNAF.

3 décembre 1973 - Ouverture de la Troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. L'objectif de cette conférence et des deux autres qui l'ont précédée est de mettre un peu d'ordre dans les nouvelles revendications des États côtiers au regard des ressources océaniques.

1er janvier 1977 - Proclamation de la zone de pêche canadienne de 200 milles. Cette année-là, le Canada met en application son premier plan de gestion du poisson de fond et adopte le niveau d'effort de pêche F0,1.

1er janvier 1979 - L'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO) voit officiellement le jour. Elle est chargée d'assurer la gestion de la pêche sur les parties du Grand banc qui sont situées à l'extérieur de la zone de 200 milles. Le respect des contingents est dès lors volontaire, dans la mesure où les membres peuvent les contourner en faisant connaître leur opposition dans le cadre d'un processus d'appel.

31 décembre 1979 - Dissolution de l'ICNAF.

10 décembre 1982 - Ouverture à la signature de la Convention de 1982 sur le droit de la mer.

25 janvier 1983 - Le Conseil des ministres de la Communauté économique européenne approuve une nouvelle politique commune en matière de pêche. Celle-ci est fondée sur l'application de mesures de conservation des ressources au sein de la Communauté, sur un système commun de mise en marché des produits de la pêche et sur une politique extérieure commune.

9-14 septembre 1985 - À la septième assemblée annuelle de l'OPANO, la CEE conteste la gestion canadienne exclusive du stock de morue du nord de la zone de la Convention et demande une augmentation des TPA. La Commission des pêches de l'OPANO adopte pour 1986 un moratoire sur la pêche de la morue par les parties contractantes, dans la division 3L, moratoire qui est resté en vigueur depuis.

8-12 septembre 1986 - À la huitième assemblée annuelle de l'OPANO, la délégation du Portugal et de l'Espagne déclare que

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

c'est la dernière assemblée à laquelle ils participent à titre de parties contractantes. À compter de 1987, ces pays seront représentés par la délégation de la CEE. Se prévalant d'une disposition de la Convention de l'OPANO, la CEE commence à se fixer unilatéralement des contingents à l'égard des stocks de l'OPANO, contingents qui sont beaucoup plus élevés que ceux de l'OPANO.

1er janvier 1988 - On interdit formellement aux bateaux de pêche de la CEE d'entrer dans les eaux canadiennes.

6-16 septembre 1989 - À la onzième assemblée annuelle de l'OPANO, le Conseil général adopte une résolution proposée par le Canada. Dans cette résolution visant toutes les parties contractantes, le Canada demande le respect des décisions et du plan de gestion de l'OPANO. La CEE s'abstient de voter sur la plupart des contingents plutôt que de voter en faveur de leur rejet. Le Conseil des ministres des Pêches de la Communauté décide toutefois de fixer unilatéralement ses contingents. Ces derniers sont supérieurs à ceux fixés par l'OPANO en décembre 1989.

23 mars 1990 - Le Conseil canadien des pêches rend publique une étude de l'Institut océanique canadien, laquelle insiste sur la nécessité d'adopter des mesures de conservation plus rigoureuses à l'égard des stocks transfrontaliers et propose au Canada un certain nombre de solutions, y compris la gestion halieutique fonctionnelle de ces stocks.

30 mars 1990 - Le gouvernement fédéral rend public le Rapport du groupe d'examen de la morue du nord (aussi appelé le Rapport Harris). Celui-ci recommande notamment "que le Canada conclue une entente internationale lui accordant la gestion de tous les stocks de poissons indigènes du plateau continental canadien qui se déplacent hors de la zone de 200 milles; et, s'il ne peut atteindre cet objectif, qu'il prenne des mesures unilatérales en vue d'acquérir les droits de gestion conformément aux dispositions du Traité sur le droit de la mer".

5-14 septembre 1990 - À la douzième assemblée annuelle de l'OPANO, la délégation européenne s'est ralliée à la majorité des membres de l'OPANO et s'est dite d'accord avec les décisions touchant sept des dix stocks gérés par l'OPANO. La CEE s'est toutefois prévalue de son droit d'abstention au regard de décisions touchant trois stocks et s'est prononcée contre un moratoire visant la pêche de la morue du nord dans la division

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3L. Les participants de l'assemblée ont aussi formé un groupe de travail chargé d'élaborer des propositions en vue d'améliorer la surveillance en matière de pêche et ont adopté une résolution visant à éliminer les prises des bateaux de pays non membres de l'OPANO.

19-20 décembre 1990 - Les ministres des Pêches des pays membres de la CEE acceptent les contingents de 1991 pour huit des dix stocks gérés par l'OPANO. Malgré le moratoire imposé par l'OPANO sur les prises de morue du nord à l'extérieur de la zone de 200 milles, la Communauté a unilatéralement elle-même fixé, pour 1991, un contingent de 27 000 tonnes pour ce stock.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Comité sénatorial permanent des Pêches. *La commercialisation du poisson au Canada: Rapport sur les pêches de la côte est*, décembre 1989.

Conseil canadien des pêches. *Foreign Overfishing: A Strategy for Canada*. Ottawa, février 1987.

Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador. *The Problem of Foreign Overfishing Off Canada's Atlantic Coast*. St. John's, août 1986.

Institut canadien des Océans. *Managing Fishery Resources Beyond 200 Miles: Canada's Options to Protect Northwest Atlantic Straddling Stocks*. Publié par le Conseil canadien des pêches, Ottawa, janvier 1990.

Ministère des Pêches et des Océans. "Estimations des prises de la Communauté européenne sur le territoire régi par l'OPANO en 1990". *Fiche d'information*, le 28 février 1991.

Munro, Gordon R. *L'avenir de la pêche à Terre-Neuve: les promesse de la zone des 200 milles*. Étude préparée pour le Conseil économique du Canada, Approvisionnements et Services Canada, 1980.

Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest. *Eleventh Annual Meeting - September 1989: Report of the Fisheries Commission*. Nº de série N1697, NAFO/FC 89/13.

Sullivan, Karl. "Conflict in Management of a Northwest Atlantic Transboundary Cod Stock." *Marine Policy*, avril 1989.